

三峡库区移民外迁安置的制约因素

危丽,林建

(重庆大学贸易及法律学院,重庆 400044)

摘要:在对三峡库区移民外迁安置工作进行进一步实地调研的基础上深入分析了制约移民外迁安置的主、客观因素,提出了消除制约因素,推进外迁工作顺利进行的意见和建议。

关键词:三峡移民;外迁安置;制约因素

中图分类号:C915;C922 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2001)03-0041-02

Restriction Factors of Emigration Resettlement in Three-gorges Reservoir Area

WEI Li, LIN Jian

(College of Trade and Law, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: Based on the on-the-spot investigation of emigration resettlement in Three-gorges area, this paper first analyzes the subjective and objective factors, and then it puts forward some suggestions of dispelling the restriction factors and propelling the emigration resettlement work forward.

Key words: Three-gorges migration; emigration resettlement; restriction factor

三峡库区移民外迁安置,是相对于过去就地后靠的内安方式而言的,指移民离开三峡库区,出省、市异地安置的方式,是在三峡工程移民安置实践工作中,由原来的“投亲靠友、自寻出路”演变而来。1999年以前,三峡工程移民安置方式一直强调以就地后靠为主,投亲靠友、自寻出路作为一种辅助方式,由移民自主分散进行,各级政府都讳言“外迁安置”。但是,由于三峡库区面临的生态环境、土地资源与人口的尖锐矛盾,就地后靠方式收效甚微,根本无法实现“迁得出,稳得住,逐步能致富”的移民政策目标,更无法实现三峡库区的可持续发展。相反地,投亲靠友、自寻出路的方式却取得了意想不到的成效,受到各级政府的重视和广大移民的好评。1999年上半年,朱镕基总理视察三峡库区,发表了重要讲话,充分肯定了外迁安置的重大意义,在随后召开的国务院移民工作会议上,外迁安置得到了国家政策的公开支持。2001年,国务院对三峡库区移民安置工作又进行了重大调整,明确规定了二期水位移民的安置方式,由过去的就地后靠为主转变为以外迁安置为主,外迁安置成为缓解三峡库区生态环境、土地资源与人口矛盾,实现库区可持续发展的有效途径。

2000年6月,“三峡工程重庆库区可持续发展移民研究”课题组对三峡重庆库区的巫山、云阳、奉节三县进行了又一次实地调研,其时正值第一批集中外迁试点工作结束了迁出地政府与迁入地政府的对接,进入移民建房之际。调研发现,外迁移民已成为库区各级政府的共识,也受到广大移民

群众的拥护和支持,前期的试点工作取得了很大成效。但是,外迁试点工作暴露的矛盾和问题又非常尖锐和复杂,还有很多因素制约着移民外迁安置工作的顺利进行,今后两年的大规模外迁安置将面临巨大困难,任务相当艰巨。

一、制约移民外迁安置的主观因素

主观因素指移民对外迁安置的认识和态度,这是制约外迁的最主要因素,因为移民是外迁的主体,只有移民自主自愿,才能迁得出,也才能安得稳。

(一) 移民对待外迁安置的态度

总体上说,广大移民群众已经意识到,从库区的现实和今后的长远发展着眼,外迁是移民安置的重要出路,但落实到自己走还是不走的问题,就产生了多种不同的态度。

第一种是愿意外迁,态度积极,这部分移民以中青年为主,很多人有过外出打工的经历。他们的想法是:政府选定的安置地自然生态环境、土地资源和地理位置普遍比库区好,虽然重新创业有困难,但为子孙后代开辟了发展的空间,创造了致富的机遇。这部分移民为数不多,占外迁移民的30%。

第二种是无论如何不愿外迁,不管有多优惠的政策,迁入地的条件怎么好,就是不愿外迁。这部分移民为数众多,占应外迁移民的40%以上。而且原因各种各样,非常复杂,工作很难做通。

第三种是无所谓,外迁也可,不外迁也行,但决不是无条件,他们要进行利益比较,外迁有直接利益,才愿意外迁,否则也不会外迁。

· 收稿日期:2001-03-26

基金项目:重庆市移民局“三峡工程重庆库区可持续发展移民研究”课题资助项目(课题负责人:南亨顺)

作者简介:危丽(1962-),女,重庆人,重庆大学贸易及法律学院副教授,主要从事区域经济研究。

第四种是犹豫不决,一直在进行比较、选择,但拿不定主意,最后以从众、从亲的方式决策。后两种情况合起来约占外迁移民的30%左右。

上述四种移民态度,第二种人数最多,工作难度最大,严重影响了外迁安置试点工作的顺利进行,对今后大规模外迁也将形成很大障碍。

(二) 造成移民不愿外迁的主观因素

看重眼前利益 移民在进行外迁考察和论证时,往往只看眼前利益,他们首先关心能拿多少补偿费。在对迁入地进行对比时,虽然也关心自然生态环境、土地资源条件和经济发展状况以及未来发展前景,但更多地是比较现在哪边更好挣钱。普遍的情况是,居住在城镇周边以及离城镇较近且交通方便的移民不愿外迁,因为他们凭借现在的区位优势,通过种蔬菜、做生意、跑运输、搞建筑,可以获得较高收入,他们不愿放弃这种眼前既得利益,而不去考虑将来三峡成库后将带来的变化。

外迁补偿期望值高 移民普遍的心态是:三峡工程是国家要修的,移民是政府要移的,移民作出了牺牲,移民外迁造成的损失,政府理应给予较高补偿。但现实情况是,由于国力有限,三峡移民资金是包干使用,对移民的损失只是补偿而非赔偿。因此,移民的期望值与现实之间存在较大差距,这造成移民心态失衡,所以不愿外迁。还有少数移民以移民特殊身份自居,提出苛刻要求,以期获得高额补偿,达不到的就不愿迁走。

保守观念的影响 比较典型的有:故土难移的观念,“金窝银窝不如自己的狗窝”,无论如何,就是不愿走;封建迷信观念,有些移民迷信风水,认为现在的居住地是天赐风水宝地,世代居住,人丁兴旺,怕一旦动迁失去风水宝地;老年人怕火葬,很多老年人不愿外迁,是因为怕安置地实行火葬等等。这些观念对移民外迁有很大消极影响。

对未来的担心 移民对远离故土,外迁到异地他乡,重新开辟生活空间,感到心里没底,对未来的生活有很多担心,比如怕当地人欺生、受歧视;怕语言不通,交流困难;怕亲朋分离、孤立无助;怕掌握不了当地的生产技术,影响生活等等。这些担心也影响移民外迁的积极性。

二、制约移民外迁安置的客观因素

(一) 补偿标准低,外迁成本高,移民损失大

外迁移民要远离故土,重辟生活空间,花费的代价相当高,建房、重置生产资料和用品,还要发展生产,需要相当大的资金,相比之下,国家的补偿标准很低,移民能拿到手的补偿远远不够。特别是一些贫困户,原本生活水平就低,住房条件很差,能够得到的实物补偿很少,若外迁,所得全部补偿加起来也不够建房。对于大多数移民而言,所得补偿也仅够建房而缺乏生产、生活资金。这些移民不愿因外迁而欠下子孙帐,所以不愿外迁。这是制约移民外迁安置的最主要的客观因素。

(二) 政府外迁政策的滞后性

有些实际工作中出现的具体问题找不到政策依据,得不到妥善处理,影响外迁工作顺利进行。反映比较强烈的问题有三方面。

随迁人口问题 随迁人口是指由移民直接赡养的老年

人、计划外生育子女,一户中的非生产安置人口等随同外迁的人口,这个问题涉及面很广,大约涉及到外迁移民总户数的20%左右,但目前国家政策尚无明确规定,这次试点只好采取回避办法,即有随迁人口的移民户暂不外迁。问题是今后两年大规模外迁时无法回避,必须尽快出台有关政策,以利迁出地和迁入地政府协调,妥善安置。

物价指数问题 计算移民外迁安置动态补偿费用的物价指数,政策规定是按上年物价指数计算,但上年物价指数迟迟未公布,而按上上年的物价指数计算,又没有明确的政策规定,而且在实际操作过程中,已出现迁出地的物价指数与迁入地的物价指数不一样的情况,引起移民的不满,影响外迁。

后期扶持政策问题 目前,没有具体细化的方案,难以让移民安心,特别是影响贫困户的外迁。

此外,还有补偿政策不稳定,补偿标准连年调整,造成已外迁移民回来找迁出地政府扯皮,应外迁移民拖延、观望等问题。

(三) 迁入地政府政策不到位

由于有的迁入地政府对三峡移民工作认识不到位,片面把移民安置看成是库区政府的事,认为自己只是帮忙、协助。一方面执行国家政策不到位,如移民承包的土地达不到当地居民的平均水平,未按规定返还应返还给移民的补偿费用等等;另一方面,对外迁移民的优惠政策不配套,如子女上学的费用减免,第一年农业税费的减免等等,这些问题涉及到外迁移民的切身利益,是移民们非常关心的敏感问题,如不能妥善解决,将给外迁安置带来不利影响。

三、意见及建议

三峡工程是世界级工程,三峡移民也是世界级难题。外迁作为二期移民安置的主要方式,其能否顺利实施关系重大,因此,对于制约移民外迁安置的各种因素,应认真研究区别对待,采取有效对策。

第一,对于移民主观认识的制约因素,应加强思想工作,帮助移民转变认识,消除疑虑,增强外迁的主动性。

第二,对于客观存在的制约因素,应本着实事求是的原则,研究制定优惠政策,满足合理要求,解决具体问题,使移民感受到政府的关怀,消除对立情绪,主动外迁。

第三,建立利益驱动机制,按市场经济规律办事。三峡工程建设的主体是政府,而搬迁的主体是移民,两者处在不同的角度,有着不同的利益,因此,光靠行政手段和移民的思想觉悟,不能从根本上解决问题。在市场经济条件下,只有以利益为驱动力,让移民得到实实在在的好处,他们才会在利益的引导下,朝着符合政府政策目标的方向前进。因此,应建立外迁安置的利益驱动机制,鼓励移民积极外迁。

第四,尽快研究制定相关法律、法规,运用法律手段,保障外迁安置工作的顺利进行,在外迁安置试点工作中出现的一些尖锐矛盾和复杂问题,如拒不搬迁的“钉子户”,少数聚众闹事,要挟政府的行为如何处理,移民合法权益如何保护,移民干部担心将来个人承担政策后果的隐忧怎样消除等等,靠现有的政策和行政手段是无法解决的,迫切需要立法,依靠法律手段解决。依法移民是三峡移民安置工作圆满完成的可靠保障。